



Processo Eletrônico TC-004.326/2013-0 (c/ 4 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em face do sr. Clidenor José da Silva, ex-prefeito de Cacimba de Dentro/PB, em razão do não encaminhamento da documentação exigida para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados àquela prefeitura por força do Convênio 206/2007, que teve por objeto a promoção e o incentivo ao turismo, por meio do apoio à implementação do projeto intitulado "Festejos de São Pedro Fora de Época", conforme o disposto no Plano de Trabalho aprovado (peça 1, pp. 45/9).

O Convênio 206/2007 (peça 1, pp. 97/115), dispõe, na sua cláusula quarta sobre a previsão do gasto de R\$ 51.500,00 para a execução do objeto, sendo, deste total, R\$ 1.500,00 a título de contrapartida por parte da prefeitura.

Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante ordem bancária no valor de R\$ 50.000,00, emitida em 14.08.2007 (peça 1, p.123). O ajuste vigeu no período de 6.7.2007 a 10.10.2007 (peça 1, p. 56), com prazo de prestação de contas final de até 60 dias após a vigência acordada, segundo previsto na cláusula sexta desse convênio. Em 24.8.2007, a Prefeitura Municipal de Cacimba de Dentro/PB (peça 1 pp. 127/29) foi cientificada da referida prorrogação.

Em 7.1.2008, o Ministério do Turismo expediu o Ofício 9/2008 (peça 1, p.139), em que estipulou à prefeitura o prazo de 30 dias para apresentação da prestação de contas e informou sobre a possibilidade imediata de registro da inadimplência da entidade conveniente no Siafi e, ainda, sobre a instauração do processo de tomada de contas especial, caso a documentação não fosse encaminhada.

A prefeitura, em 29.1.2008, encaminhou ao Ministério do Turismo a prestação de contas solicitada (peça 1, pp.141/93).

Realizado o exame da prestação de contas por meio da Nota Técnica 406/2008 (peça 1, pp. 211/22), o Ministério do Turismo, em 18.9.2008, encaminhou o ofício 1.459/2008 (peça 1, pp. 205/9), à prefeitura para adoção das providências necessárias a sanar as impropriedades relatadas na NT em epígrafe.

Em 24.12.2008, foi expedido novo ofício à prefeitura (peça 1, pp. 223/7), com aviso de recebimento constante à peça 1, p. 231, em que informou sobre a permanência das irregularidades constantes na NT citada, e sobre a necessidade de saneamento destas ou a restituição ao erário dos recursos transferidos, caso contrário, seriam adotadas as providências para abertura do processo de TCE.

O concedente, em 31.7.2009, entendendo que havia esgotado todas as tratativas administrativas que o caso requeria, decidiu pela instauração da TCE (peça 1, p.11).

No Relatório de TCE 130, de 23.3.2010 (peça 1, pp. 317/23), foi apontada a responsabilidade do sr. Clidenor José da Silva, ex-prefeito de Cacimba de Dentro/PB, em razão do não encaminhamento da totalidade da documentação exigida para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio em tela, apurando-se como prejuízo o valor original repassado de R\$ 50.000,00.

A inscrição na conta de responsabilidade foi efetuada mediante a Nota de Lançamento



2010NL000028, de 19.3.2010 (peça 1, p. 305).

A Controladoria Geral da União (peça 1, pp. 331/3) se pronunciou de acordo com o débito apurado no Relatório Final de TCE.

O Certificado de Auditoria, além do parecer do dirigente do órgão de Controle Interno, seguiram o disposto no relatório e concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, pp. 335/6).

O Pronunciamento Ministerial, que também se coaduna aos pareceres anteriores, encontra-se à peça 1, p. 337.

Consta, ainda, nos autos a Representação formulada pelo Município de Cacimba de Dentro/PB, junto ao TCU, representada pelo seu Prefeito Edmilson Gomes de Souza, solicitando a abertura de TCE, entre outros, para o Convênio em apreço (peça 1, pp. 275/85).

A unidade técnica assevera, contudo, que, tendo em vista a constatação de que o valor atualizado do débito apurado nessa TCE é inferior a R\$ 75.000,00, limite fixado por este Tribunal para encaminhamento da tomada de contas especial, propõe, a título de racionalização administrativa e economia processual, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU e nos arts 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012.

Após análise do feito, a Secex/PB pronunciou-se, em uníssono, no sentido de (peças 3 e 4):

- a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/92, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/12, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento o devedor continuará obrigado para que lhe seja concedida a quitação;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Turismo e ao Sr. Clidenor José da Silva (408.827.724-49).

II

Com as devidas vênias, o Ministério Público dissente do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

A nova IN/TCU 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, assim estabelece:

“Da dispensa

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

- I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;**
- II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Seção III

Do arquivamento

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de :



I recolhimento do débito;

II comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 75.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.” (destacou-se)

Ao ver do Ministério Público, no entanto, os citados dispositivos, excepcionalmente, não devem ser aplicados ao presente feito, nem em outras TCEs instauradas em razão do não encaminhamento da documentação exigida para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, conforme disposto na peça 1, p. 321.

O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e Enunciado de Decisão TCU 176).

Cabe ao responsável provar, por meio de documentação robusta, a correta aplicação dos recursos públicos federais que lhe foram confiados, o que não ocorreu no caso vertente.

Assim, a busca da racionalidade administrativa e da economia processual não deve, em nosso entendimento, suplantar a evidência de haver sido violado o dever da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Por outro lado, ao não atender às diligências com vistas ao saneamento das pendências apuradas pelo ministério (conforme acima citado) e ter apresentado as contas com omissões e lacunas, evidenciou-se verdadeira omissão material, conforme o art. 209, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

O espírito da insignificância que teria norteado a elaboração da citada IN 71/2012 é, pelo entendimento deste Ministério Público, neste caso, incompatível quando confrontado com a boa e regular aplicação dos recursos públicos e afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da legalidade.

Em decisão proferida pelo E. Superior Tribunal de Justiça, em processo de relatoria do Ministro Herman Benjamin, o relator esclareceu não se aplicar aos atos de improbidade administrativa o princípio da insignificância, afirmando que *o Estado-juiz não pode concluir pela insignificância de uma conduta que atinge a moralidade e a probidade administrativas, sob pena de ferir o texto constitucional*”. (texto extraído do sítio eletrônico do STJ na internet (...))

Podemos citar, ainda, densa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, sendo oportuno reproduzir ementa do seguinte julgado, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, *verbis*:

‘EMENTA: PENAL. *HABEAS CORPUS*. MOEDA FALSA. ART. 289, § 1º, DO CÓDIGO PENAL. DEZ NOTAS DE PEQUENO VALOR. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. DESVALOR DA AÇÃO E DO RESULTADO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO ECONÔMICA DA FÉ PÚBLICA EFETIVAMENTE LESIONADA. DESNECESSIDADE DE DANO EFETIVO AO BEM SUPRA-INDIVIDUAL. ORDEM DENEGADA.

I - A aplicação do princípio da insignificância de modo a tornar a conduta atípica depende de que esta seja a tal ponto despicienda que não seja razoável a imposição da sanção. II - Mostra-se, todavia, cabível, na espécie, a aplicação do disposto no art. 289, § 1º, do Código Penal, pois a fé pública a que o Título X da Parte Especial do CP se refere foi vulnerada. III - Em relação à credibilidade da moeda e do sistema financeiro, o tipo exige apenas que estes bens sejam colocados em risco, para a imposição da reprimenda. IV - Os limites da culpabilidade e a proporcionalidade na aplicação da pena foram observados pelo julgador monocrático, que substituiu a privação da liberdade pela restrição de direitos, em grau mínimo. V - Ordem denegada.’ (AI-AgR 691170/MG. Julgado em: 12.8.2008. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicado no DJ em 29.8.2008)

Ao ver do Ministério Público, repita-se, diante da grande reprovabilidade da conduta



irregular apurada nesta TCE, faz-se necessário agir com rigor, o que, por certo, estará contribuindo para reprimir a grave irregularidade do caso concreto.

Conforme manifestação do Ministro Adylson Motta no voto condutor do Acórdão 1.112/2004 – Plenário, a omissão no dever de prestar contas caracteriza afronta à norma constitucional inserta no artigo 70, parágrafo único, da Lei Maior. Prestar contas é princípio inerente à própria República, cujas instituições cobram infatigável zelo deste Tribunal, de modo que a consumação da irregularidade não se desfaz com a posterior ação corretiva, principalmente quando esta só ocorre com vistas a afastar as penalidades advindas da falta cometida.

Sobre a questão, está assente na jurisprudência do TCU: *“o administrador que não presta contas no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado no próprio instrumento do convênio, encontra-se em mora com dever fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação”*. *“Prestar contas é uma obrigação pessoal, que independe de provocação de terceiro e que deve ser cumprida dentro de prazo certo”* (v.g., Acórdãos 2.253/2006 – 2ª Câmara e 497/2007 – 1ª Câmara).

A esse respeito, cabe lembrar as palavras do Ministro Walton Alencar Rodrigues (v.g., Acórdãos 472/2005 e 3.196/2006, ambos da 2ª Câmara):

“O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura, no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.”

Na mesma linha de raciocínio, foi a manifestação do Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 3.926/2008- 2ª Câmara:

“(...) o dever de prestar contas é de estatura constitucional e constitui pilar indispensável ao exercício da democracia. Os recursos públicos, que são escassos, devem ser rigorosamente aplicados segundo normas previamente estabelecidas, com a demonstração de sua correta utilização”.

Deste modo, cumpre ao Tribunal prosseguir na apreciação do feito até o julgamento de mérito, o qual, na hipótese de não serem elididas as ilicitudes, deve ser exemplar, pela irregularidade das contas do responsável, com as devidas condenações em débito e aplicação de multa.

Do contrário, restaria configurado precedente temerário e indesejável, o qual acabaria por estimular o desvio de recursos por parte de outros gestores públicos, em vista da certeza de impunidade.

O Controle Externo deve ser exigente e o contribuinte brasileiro exige um Controle Externo diligente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do despreço à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos.

Nesse sentir, a atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União deve se dar, em casos como o desta TCE, por intermédio das condenações e sanções legais que aplica, as quais rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores de recursos públicos.

Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também, frise-se, o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores.



III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, preliminarmente, por que sejam os autos restituídos à unidade técnica, para que proceda à citação do sr. Clidenor José da Silva, ex-prefeito de Cacimba de Dentro/PB, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados àquela prefeitura por força do Convênio 206/2007.

Brasília, em 22 de maio de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador